JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 20/06/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 615/2025.

Reclamante: [redacted]

Organismo: MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: economía, inversiones extranjeras, artículo 14.1.h) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-0768 Fecha: 20/06/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 31 de enero de 2025 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «El listado de empresas que han pedido el plácet a la Junta de Inversiones en virtud de la Disposición Transitoria Única del Real Decreto-ley 34/2020 en 2024 y las de 2025 hasta los últimos datos disponibles en el momento en que se conteste a esta pregunta.

   El número que cuyo plácet ha sido rechazado desglosado desde que se aprobó la norma desglosado por años hasta los últimos datos disponibles en el momento en que se conteste a esta pregunta.

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

El listado de empresas que cuyo plácet ha sido rechazado desglosado desde que se aprobó la normal desglosado por años hasta los últimos datos disponibles en el momento en que se conteste a esta pregunta».

2. Mediante resolución de 3 de marzo de 2025 el Ministerio denegó la solicitud indicando que la información es *confidencial y clasificada*, en aplicación de los apartados a), b), h) y k) del artículo 14.1 LTAIBG, de acuerdo con lo siguiente:

   «El procedimiento de escrutinio de inversiones extranjeras y la información contenida en los informes de la Junta de Inversiones Exteriores (JINVEX) tiene por objeto analizar los riesgos que las inversiones extranjeras tienen para el orden público, seguridad pública y salud pública. Dichos bienes jurídicos están estrechamente ligados con la seguridad nacional y la defensa, por lo que el conocimiento de los detalles de los expedientes por personas no autorizadas podría dañar o poner en riesgo los bienes jurídicos que el procedimiento mismo salvaguarda.

   Asimismo, supondría perjudicar también los intereses económicos y comerciales, ya que los informes contienen información empresarial no divulgada y conocimientos técnicos de sus titulares (secretos empresariales) que deben protegerse frente a la obtención, utilización y revelación ilícita, tal y como establece la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales.

   En definitiva, la revelación no autorizada o utilización indebida de la información tratada en el procedimiento puede afectar negativamente a los intereses del Estado y de su Administración General.

   En ese sentido, es necesario referirse a la Orden ICT/1078/2019, de 21 de octubre, por la que se regula la protección de la Información Clasificada en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que establece en su Capítulo II "Autoridades y procedimientos de clasificación", artículo 15 que "el titular del Departamento, los Secretarios de Estado y el Subsecretario y otros altos cargos con ese rango en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo tendrán la facultad de clasificar información en los grados de confidencial y difusión limitada en el marco de sus competencias".

   En virtud de la antedicha normativa, la Secretaria de Estado de Comercio concedió el grado de clasificación de "Difusión Limitada" al informe de la Junta de Inversiones Exteriores preceptivo en el procedimiento de autorización previa de inversiones exteriores en cumplimiento de la normativa de control de inversiones exteriores a través de la Directiva de Clasificación de 22 de mayo de 2022.

R CTBG Número: 2025-0768 Fecha: 20/06/2025

Además, los artículos 21.7 y 26.2 del Real Decreto 571/2023, de 4 de julio, sobre inversiones exteriores, establecen la confidencialidad de las actuaciones del procedimiento de escrutinio de inversiones extranjeras directas.

Por tanto, la revelación de información relativa a dichos informes también entraría en conflicto con la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

Por último, le informamos que puede consultar los datos agregados de operaciones sujetas a control de inversiones en los informes anuales publicados en la página web del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa: https://comercio.gob.es/es-es/inversiones_exteriores/Paginas/control-inversiones.aspx . En dicho informe se aporta información con periodicidad anual y de forma desglosada que guarda relación con la petición de información formulada».

3. Mediante escrito registrado el 23 de marzo de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

   «Es arbitrario afirmar: "la revelación no autorizada o utilización indebida de la información tratada en el procedimiento puede afectar negativamente a los intereses del Estado y de su Administración General" Debe saberse qué empresas extranjeras han solicitado permiso para invertir en España y cuáles se les han rechazado».

4. Con fecha 24 de marzo de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 23 de abril de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

   «En primer lugar, el derecho comunitario habilita a los Estados Miembros a suspender la libre movilidad de capitales regulada en el artículo 63 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ("TFUE", en adelante) por razones de orden público o de seguridad pública. En particular, el artículo 65. 1 establece: "Lo dispuesto en el artículo 63 se aplicará sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a (...) adoptar las medidas necesarias para impedir las infracciones a su

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-0768 Fecha: 20/06/2025

Derecho y normativas nacionales, en particular en materia fiscal y de supervisión prudencial de entidades financieras, establecer procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística o tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública."

En esta línea, el Tratado de la Unión Europea reconoce en el artículo 4 la responsabilidad exclusiva de cada Estado Miembro de salvaguardar su seguridad nacional: "En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro".

En consecuencia, el régimen de suspensión de liberalización de determinadas inversiones extranjeras directas regulado por España en la Ley 19/2003, DTU RDL 34/2020 y RD 571/2023 desarrolla las antedichas previsiones del derecho comunitario y, de esta forma, se reconoce que el procedimiento nacional de control de inversiones extranjeras tiene por objeto proteger la seguridad nacional española.

Dicho reconocimiento también se contempla de forma explícita en el artículo 7 bis de la Ley 19/2003: "Queda suspendido el régimen de liberalización de las inversiones extranjeras directas en España, que se realicen en los sectores que se citan a continuación y que afectan al orden público, la seguridad pública y a la salud pública".

Precisamente, por su naturaleza sensible para los intereses del Estado, la información, las actuaciones y resoluciones en el marco de dicho procedimiento gozan de un especial grado de protección. A estos efectos, cabe resaltarse que el artículo 21.7 del RD 571/2023 establece: "Las actuaciones de la Junta de Inversiones Exteriores y sus deliberaciones tendrán carácter confidencial". Dicha confidencialidad también se contempla en el artículo 26 del RD 571/2023.

Además, la Secretaria de Estado de Comercio concedió el grado de clasificación de "Difusión Limitada" al informe de la Junta de Inversiones Exteriores preceptivo en el procedimiento de autorización previa de inversiones exteriores en cumplimiento de la normativa de control de inversiones exteriores a través de la Directiva de Clasificación de 22 de mayo de 2022. Dicha Directiva está habilitada por la Orden ICT/1078/2019, de 21 de octubre, por la que se regula la protección de la Información Clasificada en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo ("Orden ICT/1078/2019", en adelante), que establece en su Capítulo II "Autoridades y procedimientos de clasificación", artículo 15 que "el titular del Departamento, los Secretarios de Estado y el Subsecretario y otros altos cargos con ese rango en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo tendrán la facultad de clasificar información en los grados de confidencial y difusión limitada en el marco de sus

R CTBG Número: 2025-0768 Fecha: 20/06/2025

competencias". La clasificación como "Difusión Limitada" se reserva para aquella información cuya revelación no autorizada o utilización indebida pueda afectar negativamente a los intereses del Estado o de su Administración General, tal y como dispone el artículo 3.5 de la Orden ICT/1078/2019.

Adicionalmente, determinados expedientes que se verían afectados por la estimación de la petición de información del solicitante han sido clasificados en grado de reservado por Acuerdo de Consejo de Ministros.

Por todo lo anterior, no es arbitrario indicar que la revelación de la información contenida en los expedientes del régimen de suspensión de liberalización de determinadas inversiones extranjeras directas puede afectar negativamente a los intereses del Estado y de la Administración, en la medida en que dicho procedimiento tiene por objeto salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, la seguridad pública y la salud pública y que el informe de la Junta de Inversiones Exteriores ha sido clasificado en grado de difusión limitada, y para determinados expedientes, en grado de reservado.

Adicionalmente, con respecto a las peticiones realizadas por el solicitante, debe tenerse en cuenta que la información de cada expediente es información confidencial cuyo acceso está limitado exclusivamente a los funcionarios encargados de la tramitación del expediente y autoridades encargadas de su dictamen. En esta línea, dicha información tan solo puede utilizarse para el fin para el que ha sido aportada en virtud del artículo 26 del RD 571/2023. Además, como se ha puesto de manifiesto, los expedientes gozan de clasificación de "Difusión Limitada" y en determinados expedientes de "Reservado".

Todo ello concede a dicha información un grado de protección singular en el marco de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, y tal y como se dispone en el artículo 13 de la misma "Las actividades reservadas por declaración de Ley y las "materias clasificadas" no podrán ser comunicadas, difundidas ni publicadas, ni utilizado su contenido fuera de los límites establecidos por la Ley".

Este régimen de protección singular ha sido avalado, entre otras, por las Resoluciones nº 648/2019, de 4 de diciembre de 2019 y nº 155/2023 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y confirmada por la más reciente Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

(...)

Subsidiariamente, debe invocarse en este caso, por guardar conexión directa con lo indicado anteriormente, la aplicación particularizada de la regla contenida en el

R CTBG Número: 2025-0768 Fecha: 20/06/2025

artículo 14.1.k) relativa a la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión cuando se pretende el acceso a datos o informaciones que constituyan "materias clasificadas cobijadas bajo el régimen específico de acceso más estricto contenido en la Ley 9/1968, de 5 de abril. Además, también cabe invocarse subsidiariamente, los límites al derecho de acceso de los apartados a), b) y h) del 14.1 de la LTAIBG en la medida en que, por las razones expuestas, el acceso a la información solicitada supone un perjuicio para la seguridad nacional, la defensa y los intereses económicos y comerciales. En esta línea, las solicitudes de autorización de inversión extranjera directa introducen una cláusula de confidencialidad que cubre la totalidad de la solicitud, incluyendo la identificación del inversor, en aplicación del artículo 14. 1 h) de la LTAIBG y artículo 26 del RD 571/2023.

Finalmente, con respecto a la petición de proporcionar información sobre el número de empresas que no han obtenido el plácet de la Junta, en los términos empleados por el solicitante, cabe recordar que la Junta no resuelve los procedimientos de autorización administrativa previa, sino que es un órgano de informe, en virtud del artículo 21.1 del RD 571/2023. Además, los datos agregados de operaciones sujetas a control de inversiones están disponibles en los informes anuales publicados en la página web del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa: https://comercio.gob.es/es-es/inversiones_exteriores/Paginas/control-inversiones.aspx . En dicho informe se aporta información con periodicidad anual y de forma desglosada sobre el número de operaciones que han sido autorizadas, denegadas y qué artículo fue aplicado, incluyendo la DTU RDL 34/2020».

5. El 23 de abril de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, a fecha de elaborarse esta resolución se haya presentado escrito alguno.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que,

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615

R CTBG Número: 2025-0768 Fecha: 20/06/2025

en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información sobre los informes emitidos por la Junta de Inversiones Exteriores (en adelante, JINVEX) en el marco de los procedimientos de escrutinio de Inversiones Extranjeras relacionados con la Disposición Transitoria Única del Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia tributaria. En concreto se interesa el listado de empresas que han presentado la solicitud de autorización administrativa previa en 2024 y 2025 y el número y listado de empresas para las que se ha denegado la solicitud desde la entrada en vigor de dicho control.

   El Ministerio deniega el acceso tanto al listado de empresas solicitantes como al listado de empresas cuya solicitud fue denegada, afirmando que se trata de documentación *confidencial y clasificada*, y que son de aplicación los límites previstos en las letras a), b), h) y k) del artículo 14.1 LTAIBG. En las alegaciones, se

[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-0768 Fecha: 20/06/2025

añade que resulta de aplicación el artículo 13 de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales (en adelante, LSO), en la medida en que la información de los procedimientos se encuentra clasificada, bien como *"Reservado"* por el Consejo de Ministros, bien como *"Difusión Limitada"* por la Secretaría de Estado de Comercio, de acuerdo con lo previsto por la Orden ICT/1078/2019, de 21 de octubre, por la que se regula la protección de la Información Clasificada en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

4. En primer lugar, no cabe desconocer que el Ministerio facilita el enlace en el que se publican los informes anuales de la actividad de *Control de inversiones extranjeras en España* desde 2020, indicando que incluyen los datos agregados sobre las solicitudes de autorización administrativa previa:

   https://comercio.gob.es/es-es/inversiones_exteriores/Paginas/control-inversiones.aspx

   Efectivamente, en los informes anuales disponibles en el enlace indicado (2020, 2021, 2022, 2023 y 2024) consta que las autorizaciones se resuelven por el Consejo de Ministros o por la Directora General de Comercio Internacional e Inversiones (inversiones inferiores a 5 millones de euros). Sobre la resolución de las solicitudes, se indica el número de "Autorizadas", "No autorizadas", "Condicionadas" y "Archivos".

   A la vista de lo cual, y dado que el solicitante no manifiesta disconformidad con este punto de su solicitud, la petición relativa al número de empresas que han visto denegada su solicitud queda fuera del objeto de este procedimiento.

5. Sentado lo anterior, procede recordar el criterio relativo a la existencia de un régimen jurídico específico de acceso constituido por la normativa reguladora de secretos oficiales, cuya aplicación invoca el órgano requerido en sus alegaciones.

   La Disposición adicional primera de la LTAIBG establece en su apartado segundo que «*se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*».

   Por su parte, el artículo 4 LSO, establece que la calificación de una materia en la categoría de "secreto" y "reservado" corresponde al Consejo de Ministros, añadiendo el primer inciso de su artículo 10.1 que tales calificaciones se «*conferirán mediante un acto formal*». Ese acto formal invocado por la Administración se deduce de la afirmación del Ministerio en sus alegaciones acerca de que son los Acuerdos del Consejo de Ministros, de 16 de febrero de 1996 y de 6 de junio de 2014 por los que

R CTBG Número: 2025-0768 Fecha: 20/06/2025

se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales. Tales Acuerdos conceden, tal como señala el Ministerio, la clasificación de *"Reservado"* a la información incluida en algunos de los procedimientos de escrutinio de Inversiones Extranjeras.

En la aplicación de la citada normativa es obligado tener presente los pronunciamientos del Tribunal Supremo, expuestos en la Sentencia de 7 de febrero de 2023 (ECLI:TS:ES:2023:319), que se manifiesta en los siguientes términos:

> *«En relación con la segunda cuestión, sobre el alcance de la calificación de determinados documentos como materia clasificada y secreta, esta Sala ha venido declarando, por todas, en sentencia de 4 de abril de 1997 (recurso contencioso administrativo nº 634/1996) que las propias exigencias de eficacia de la acción administrativa, aludidas en el artículo 103.1 de la Constitución o la necesidad de preservar la existencia misma del Estado, en cuanto presupuesto lógico de su configuración como Estado de Derecho, pueden justificar que se impongan límites a la publicidad de la acción estatal y más concretamente, y por lo que hace al caso a resolver, que se encomiende al Gobierno, a quien compete, la dirección de la defensa del Estado - artículo 97 de la Constitución-, una competencia primaria, en los términos que fije el legislador - artículo 105.b) de la Constitución-, para decidir sobre la imposición de restricción a la publicidad de la acción estatal frente a cualquier autoridad, con mayor razón cuando en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 1950, se prevé la posibilidad de que el ejercicio de ciertos derechos pueda ser sometido a restricciones que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional -artículos 10.2. y 11.2-, por lo que debe reconocerse validez, desde la perspectiva constitucional a la Ley de secretos oficiales de 1968, al menos en los aspectos en los que atribuye competencia al Consejo de Ministros, para clasificar o desclasificar como secretos determinados asuntos o actuaciones estatales, a través del procedimiento que en esa Ley se establece. (...) la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, establece que las actividades reservadas por declaración de Ley y las "materias clasificadas" no podrán ser comunicadas, difundidas ni publicadas, ni utilizado su contenido fuera de los límites establecidos por la Ley. El incumplimiento de esta limitación será sancionado, si procediere, conforme a las Leyes penales, y por vía disciplinaria, en su caso, considerándose en este último supuesto la infracción como falta muy grave. Tal como sucede con las actas solicitadas que fueron declaradas "materia clasificada" y secreta, por Acuerdo del Consejo de Ministros».*

Y concluye fijando la siguiente doctrina jurisprudencial:

R CTBG
Número: 2025-0768 Fecha: 20/06/2025

«En lo relativo a la segunda cuestión de interés casacional, debemos señalar que, en el supuesto de tratarse de materia clasificada y calificación de secreta, como es el caso, ha de justificarse suficientemente el interés público esencial que avala tal pretensión de información y las poderosas razones relativas a la lesión de los derechos fundamentales afectados, o los relevantes bienes jurídicamente protegidos, que determinen el acceso a los detalles de tal operación mediante el alzamiento por el Consejo de Ministros de la declaración de "materia clasificada" y secreta».

6. A la vista del contenido de las disposiciones reproducidas, así como de la jurisprudencia indicada, se ha de concluir que, en tanto se mantengan las previsiones actuales sobre el régimen jurídico de secretos oficiales, el régimen general de acceso a la información pública codificado en la LTAIBG se encuentra desplazado en virtud de lo previsto en su disposición adicional primera, apartado segundo.

   En lo que interesa al objeto concreto de este procedimiento, el desplazamiento es efectivo únicamente respecto de la información contenida en aquellos expedientes de escrutinio de Inversiones Extranjeras que hayan sido clasificadas por el Consejo de Ministros, que, tal y como expone el órgano requerido, no son la totalidad de los mismos, sino a algunos expedientes determinados ya que *«la Secretaria de Estado de Comercio concedió el grado de clasificación de "Difusión Limitada" al informe de la Junta de Inversiones Exteriores (...) determinados expedientes que se verían afectados por la estimación de la petición de información del solicitante han sido clasificados en grado de reservado por Acuerdo de Consejo de Ministros».*

   En consecuencia, este Consejo carece de competencia para pronunciarse sobre el acceso a las informaciones clasificadas y ha de desestimar la reclamación presentada en lo relativo a la parte de información solicitada que se encuentre en los procedimientos clasificados por el Consejo de Ministros de acuerdo con la LSO.

7. Sin embargo, no queda desplazada la LTAIBG por las previsiones de la Orden ICT/1078/2019, de 21 de octubre, por la que se regula la protección de la Información Clasificada en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, invocada por el órgano requerido junto con la LSO. De hecho, la propia Orden, en las definiciones contenidas en su artículo 2, diferencia entre *materias clasificadas* (grados de clasificación secreto y reservado, y reguladas por la LSO) y *materias objeto de reserva interna* (grados de confidencial y difusión limitada).

   «e) Materias clasificadas (Norma de Seguridad de la Información NS/04): Definidas en la Ley 9/1968, de 5 de abril, como los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas

R CTBG
Número: 2025-0768 Fecha: 20/06/2025

pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado, y que se califican en los grados de secreto y reservado, en atención al grado de protección que requieren.

f) Materias objeto de reserva interna (Norma de Seguridad de la Información NS/04): Se definen como los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda afectar a la seguridad del Estado, amenazar sus intereses o dificultar el cumplimiento de su misión. Se clasifican en los grados de confidencial y difusión limitada, en atención al grado de protección que requieren».

La Orden, por tanto, recoge las categorías introducidas por las Normas de la Autoridad Nacional para la Protección de la Información Clasificada aprobadas por el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia, Normas a las que se refiere la reciente resolución de este Consejo R CTBG 647/2025, de 2 de junio, concluyendo lo siguiente respecto de la clasificación en el grado de "Difusión Limitada", plenamente aplicable al presente caso:

«Como es evidente, en la medida en la que con la calificación de un contenido o un documento obrante en poder del organismo requerido como información de "difusión limitada" se persigue establecer un régimen especial de protección de dicha información, se está restringiendo el derecho de acceso a la información pública reconocido a todas las personas en el artículo 105 de la Constitución y regulado en la LTAIBG en los términos que ya se han expuesto. Y una restricción de estas características únicamente es admisible en nuestro derecho si se opera mediante una decisión que cuente con cobertura en norma con rango de ley. En este sentido, a mayor abundamiento, debe recordarse que desde el 1 de enero de 2024 se encuentra en vigor en nuestro país el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, tratado internacional en el que, si bien se habilita a los Estados parte a introducir limitaciones al derecho de acceso a los documentos públicos, dispone taxativamente que tales limitaciones «se establecerán específicamente en la ley, habrán de ser necesarias en una sociedad democrática, y proporcionales al objetivo de proteger» los bienes e intereses jurídicos que expresamente se enuncian en el artículo tercero».

En conclusión, el grado "*difusión limitada*" de protección de la información, en tanto que derivado de normativa que no tiene rango de ley, no puede servir, por sí mismo, de fundamento para imponer limitaciones a un derecho reconocido en la Constitución y garantizado por un tratado internacional como es el derecho de acceso a la

R CTBG Número: 2025-0768 Fecha: 20/06/2025

información pública, sino que cualquier restricción de acceso debe motivarse de acuerdo con lo previsto en la LTAIBG y procedente la reclamación prevista por el artículo 24 LTAIBG ante este Consejo.

8. Por tanto, en relación con la información de los expedientes clasificados como *"difusión limitada"*, dado que el Ministerio alega también la aplicación de los límites de acceso a la información incluidos en el artículo 14.1 LTAIBG, procede el análisis de lo expuesto. En síntesis, el órgano requerido desestima el acceso invocando – de forma conjunta y sin singularizar los fundamentos que corresponderían a cada uno de ellos – diferentes límites cuyos bienes jurídicos protegidos son la seguridad nacional, la defensa, los intereses económicos y comerciales y la garantía de la confidencialidad (indicando expresamente la aplicación de las letras a), b), h) y j) del artículo 14.1 LTAIBG).

   A ello que añade la indicación de distintos preceptos de la normativa reguladora de este tipo de procedimientos que hace mención a la seguridad pública, límite contemplado en el artículo 14.1.d) LTAIBG. En concreto, se invoca el artículo 7 bis de la Ley 19/2003, de 4 de julio, por el que *«Queda suspendido el régimen de liberalización de las inversiones extranjeras directas en España, que se realicen en los sectores que se citan a continuación y que afectan al orden público, la seguridad pública y a la salud pública».*

   En síntesis, el órgano requerido alega que el acceso a los listados solicitados: (i) supone un perjuicio para la seguridad nacional y la defensa (art. 14.1.a) y b) LTAIBG) en la medida en que dichos bienes jurídicos están en estrecha relación con la seguridad pública (art. 14.1.d) LTAIBG), y que, dado que la seguridad pública puede verse afectada por las inversiones extranjeras informadas por la JINVEX, informar sobre dichas inversiones también perjudicaría la seguridad pública; (ii) perjudicaría los *intereses económicos y comerciales* protegidos por el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG, *ya que los informes contienen información empresarial no divulgada y conocimientos técnicos* protegidos por la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales; (iii) se invoca la confidencialidad de los informes de la JINVEX (artículo 21.7 del Real Decreto 571/2023, de 4 de julio, sobre inversiones exteriores) y la confidencialidad general de la información de dicho procedimiento (artículo 26 del Real Decreto citado), y se indica específicamente que *las solicitudes de autorización de inversión extranjera directa introducen una cláusula de confidencialidad que cubre la totalidad de la solicitud, incluyendo la identificación del inversor*, aplicando el límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-0768 Fecha: 20/06/2025

En este punto cabe recordar que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional, que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y debe justificar de manera expresa la proporcionalidad de su aplicación. Así lo exige una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se reconoce que «[l]*a formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información*», añadiendo que «*la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley*» —por todas, SSTS de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—.

En este sentido, tal como se señala en el Criterio Interpretativo CI/02/2015, de 24 de junio, la aplicación de las restricciones al acceso previstas en el artículo 14 LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la información, debiéndose justificar el test del daño y su ponderación con el interés público para ser aplicado, lo que exige, por tanto, la motivación expresa de la denegación del acceso. Se trata, tal como exige el artículo 14.2 LTAIBG, de realizar una aplicación «*justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso*».

9. Por lo que concierne, en primer lugar, a la aplicabilidad del límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG, debe recordarse que la delimitación de qué haya de entenderse por perjuicio a los intereses económicos y comerciales ha quedado establecido en el Criterio Interpretativo CI/001/2019, de 24 de septiembre, de este Consejo, en el que se pone de manifiesto que «*por "intereses económicos" se entienden las "conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios" y por "intereses comerciales" las "conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado"*».

R CTBG
Número: 2025-0768 Fecha: 20/06/2025

Se añade que, para calificar una información como confidencial por afectar a tales intereses, debe tratarse de una información relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa; que no se trate de una información fácilmente accesible o conocida y que exista una voluntad de mantenerla alejada del conocimiento público —lo que debe obedecer a «*un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial*»—

A los efectos que aquí interesan, es importante destacar que, con arreglo al citado criterio y a fin de evitar una aplicación automática del límite, no resulta suficiente argumentar sobre la posibilidad incierta de que se pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales; el perjuicio debe ser definido indubitado y concreto y el daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información. Además, constatada la existencia del daño y su impacto, siempre según el criterio interpretativo, «*deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar*».

10. En este caso, la resolución impugnada justifica la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG en el hecho de que *los informes contienen información empresarial no divulgada y conocimientos técnicos protegidos por la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales*, añadiendo la concurrencia del artículo 14.1.k) LTAIBG en la medida en que la normativa establece la confidencialidad general de la información de dicho procedimiento incluyendo la identificación del inversor.

    En el enlace facilitado en la resolución dada se puede comprobar el tenor de la información presentada por los inversores y analizada por el Ministerio, información que sin duda puede calificarse, como alega el Ministerio, como información empresarial no divulgada. Asimismo, la información facilitada en las solicitudes constituye información cuyo conocimiento público puede ocasionar perjuicios a los intereses económicos y comerciales, de acuerdo con lo marcado por el citado CI/001/2019, de 24 de septiembre, de este Consejo, de modo que la aplicación de este límite estaría dirigida a evitar los posibles perjuicios competitivos y comerciales

R CTBG
Número: 2025-0768 Fecha: 20/06/2025

[redacted]

a las empresas extranjeras que solicitan autorización para realizar inversiones en España.

11. Sentado lo anterior, cabe poner de relieve que el objeto de la solicitud que se dilucida en este procedimiento se circunscribe al acceso a la identificación de las empresas extranjeras que, para realizar inversiones en España y en los casos previstos por la Disposición Transitoria Única del Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, han solicitado autorización administrativa previa, así como identificación de las empresas extranjeras cuya solicitud ha sido denegada.

    En España, desde su introducción en 2020, el control de las inversiones exteriores se regula en el artículo 7 bis de la Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior, en la Disposición Transitoria Única del Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, y en el Real Decreto 571/2023, de 4 de julio, sobre inversiones exteriores.

    La Disposición Transitoria Única del Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, dispone la necesidad de obtener autorización administrativa previa para las inversiones de residentes en países de la Unión Europea o la Asociación Europea de Libre Comercio cuando su valor supere los 500 millones de euros o se dirijan a empresas cotizadas en España, siempre que inviertan en alguno de los ámbitos contemplados por el apartado 2 del artículo 7 bis de la Ley 19/2003, de 4 de julio.

    Previamente, el Reglamento (UE) 2019/452, de 19 de marzo, para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión, había establecido que los Estados miembros puedan evaluar los riesgos por cambios significativos en la estructura de propiedad de una empresa, o por *el contexto y las circunstancias de la inversión extranjera directa, y en particular saber si un inversor extranjero está controlado directa o indirectamente, por ejemplo, mediante una financiación significativa, incluidos subsidios, por el gobierno de un tercer país o si está desarrollando proyectos o programas de naturaleza pública en el extranjero*.

    Por tanto, cuando una autorización de este tipo es denegada ello implica que alguna de dichas circunstancias afecta al inversor o empresa solicitante, por lo que entiende este Consejo que la identificación de las empresas a las que se ha denegado la autorización es susceptible de generar un perjuicio a los intereses económicos y comerciales protegidos por el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG, y que, además, no constituye información que sirva a *la mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico, tal y como prevé el Preámbulo de la LTAIBG*.

R CTBG
Número: 2025-0768 Fecha: 20/06/2025

Los supuestos en que debe solicitarse la autorización son taxativos y muy específicos, por lo que la identificación de aquellas entidades que hacen uso de dicho procedimiento proporciona, indirectamente, información acerca del ámbito de actuación económica y comercial de dicha empresa, así como de aspectos sustanciales de la planificación sus objetivos mercantiles a corto plazo (inversiones en determinados sectores estratégicos desde un punto de vista político, cuantía mínima de la inversión planificada, ámbito geográfico de interés...).

De acuerdo con la normativa, el Estado de la Unión Europea al que se solicita la inversión (en este caso, España) analiza, específicamente, aspectos técnico-organizativos de la empresa solicitante, así como de la operación propuesta y el plan inversor para los próximos 3 años, por lo que la identificación de las empresas a las que se ha denegado la solicitud implica el conocimiento indirecto de la falta de cumplimiento por esa empresa de unos requisitos muy concretos, relevantes y consustanciales a su actividad económica y comercial presente y futura.

Por tanto, en lo relativo al *test del daño*, se considera por este Consejo que el conocimiento de la identificación de los inversores o empresas solicitantes extranjeros de autorizaciones de inversión examinados por la JINVEX podría suponer un perjuicio de los intereses económicos y comerciales de dichos interesados.

Por otra parte, el artículo 3.4 de dicho Reglamento establece que *se protegerá la información confidencial, incluida la información comercialmente sensible, facilitada al Estado* y el artículo 5 establece que *los Estados miembros presentarán a la Comisión un informe anual que cubra el año natural anterior, que incluirá información agregada sobre las inversiones extranjeras directas realizadas en su territorio*. De ello resulta que en esta materia, de acuerdo con la normativa europea, la publicidad no se configura como la regla general, sino que se circunscribe, como se ha indicado, a una presentación agregada de los datos.

Tal y como se deduce de lo expuesto, la normativa europea establece un principio general de protección de los datos comerciales y publicidad de información agregada relativa al control de las inversiones extranjeras reguladas por el Reglamento (UE) 2019/452, de 19 de marzo de 2019. Efectivamente, tanto el informe anual de España (publicado en el enlace indicado en la resolución del órgano requerido) como el informe anual de la Comisión (que aglutina la información referente a todos los países miembros) incluyen datos agregados sobre el control de inversiones extranjeras directas, sin incluir ninguna información identificativa de las empresas e inversores solicitantes de autorización.

R CTBG Número: 2025-0768 Fecha: 20/06/2025

Por ello, en lo que respecta al *test del interés general*, este Consejo considera que la identificación de los inversores no es relevante a efectos de valorar el grado de cumplimiento y calidad de este concreto servicio público de competencia del órgano requerido, y que para ello sí tienen relevancia datos como los incluidos en los informes anuales publicados, sobre el número de solicitudes tramitadas y resueltas en uno u otro sentido (concedidas, denegadas, condicionadas, archivadas), el informe detalla la normativa aplicable, informa sobre el número de reuniones de la JINVEX, aporta información acerca de los tiempos de tramitación de los procedimientos, el país de procedencia del inversor último o los sectores objeto de inversión de las solicitudes de autorización.

12. En conclusión, atendida la materia sobre la que versa la información solicitada y la normativa analizada, este Consejo considera que concurre el límite de acceso a la información del artículo 14.1.h) LTAIBG referente a los intereses económicos y comerciales, y por tanto, que procede la desestimación de la presente reclamación.

13. A la vista de la materia sobre la que versa la información solicitada, la normativa analizada y la información facilitada por el órgano requerido, este Consejo entiende que, en este caso, se ha justificado debidamente en los términos exigidos por la LTAIBG y la jurisprudencia la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG en la medida en que ha quedado suficientemente acreditado que facilitar la información restante causaría un perjuicio cierto y no meramente hipotético a los intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas. Todo ello, además, en un contexto en el que ya se ha dado la información más relevante para satisfacer el interés público en conocer y cuantificar la actividad del órgano requerido a través de los informes anuales publicados.

    En consecuencia, se debe desestimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución del MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA.

R CTBG
Número: 2025-0768 Fecha: 20/06/2025

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0768 Fecha: 20/06/2025

[redacted]

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta